

Die enge EU-Anbindung der Schweiz – eine wirtschaftliche Erfolgsstory in Gefahr?

vbw

Stand: Juni 2022

Eine vbw Studie, erstellt von der Prognos AG

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

In Zeiten von Protektionismus müssen die Schweiz und die EU ein Zeichen starker Partnerschaft setzen.

Als Bayerische Wirtschaft bedauern wir die Entscheidung des Schweizer Bundesrates, die Verhandlungen mit der Europäischen Union zum Institutionellen Rahmenabkommen abubrechen. Ebenso beklagenswert ist, dass die EU bestehende bilaterale Abkommen mit der Schweiz auslaufen lässt.

Der aktuelle Stillstand ist für keine Seite gewinnbringend und gefährdet das Fundament der engen Anbindung der Schweiz an den Europäischen Binnenmarkt. Sollte keine Lösung zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen gefunden werden, kostet das langfristig Wohlstand und Wachstum – sowohl in der Schweiz als auch in Bayern, Deutschland und der Europäischen Union.

Vor allem in Zeiten von Protektionismus und gestörten Lieferketten müssen die Schweiz und die EU ein Zeichen einer starken politischen und wirtschaftlichen Partnerschaft setzen, die auf gemeinsamen Werten und offenen Märkten beruht. Wir brauchen eine Wiederaufnahme von Verhandlungen, an deren Ende für beide Parteien die richtige Balance zwischen Rechten und Pflichten steht.

Bertram Brossardt
27. Juni 2022

Inhalt

Executive Summary	1
1 Die Schweiz ist eng mit der EU und Deutschland verflochten	2
2 Die institutionelle Einbindung der Schweiz in den Europäischen Binnenmarkt	4
3 Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen der Schweiz und EU, Deutschland sowie Bayern	9
3.1 Außenhandel	9
3.2 Investitionen	12
3.3 Arbeitsmarkt	15
3.4 Forschung und Innovation	16
4 Wertschöpfungsverflechtung zwischen EU, Deutschland, Bayern und der Schweiz	19
5 Was könnte eine Abkehr der Schweiz von der EU bedeuten?	25
5.1 Rückfall auf WTO-Vorschriften und Freihandelsabkommen von 1972	25
5.2 Brexit-ähnliches Abkommen	26
6 Die Schweiz hängt stärker von der EU ab als umgekehrt	30
Literaturverzeichnis	31
Ansprechpartner/Impressum	32

Executive Summary

Die bilateralen Abkommen sind der Kern der erfolgreichen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz.

Die bilateralen Abkommen, die die Schweiz und die Europäische Union (EU) um die Jahrtausendwende abgeschlossen hatten, legten den Grundstein für eine enge wirtschaftliche Kooperation zwischen der Schweiz und Deutschland sowie insbesondere auch Bayern. Die folgende Studie soll die enge Verflechtung zwischen der Schweiz und der EU sowie mit Bayern näher beleuchten sowie die möglichen außenwirtschaftlichen Folgen, falls keine Einigung zwischen der Schweiz und der EU bezüglich der bilateralen Abkommen erfolgt.

Besonders eng sind die Beziehungen im Außenhandel. Die bilateralen Importe und Exporte haben in den vergangenen beiden Jahrzehnten deutlich zugenommen. Die Schweiz ist aus bayerischer Perspektive der elftwichtigste Handelspartner. Aus Schweizer Sicht ist Deutschland der größte Handelspartner überhaupt. Ein großer Teil des schweizerisch-deutschen Handelsvolumens entfällt auf Bayern.

Im Vergleich zu Gesamtdeutschland investiert Bayern überdurchschnittlich viel in der Schweiz. Rund ein Viertel des gesamten deutschen Investitionsbestandes in der Schweiz stammt aus Bayern. Umgekehrt sind schweizerische Direktinvestitionen mit annähernd 9 Milliarden Euro (2019) eine ebenso wichtige Kapitalquelle für die bayerische Wirtschaft.

Die Verflechtung zwischen der EU und der Schweiz prägt auch die jeweiligen Arbeitsmärkte. Wesentlich größer als die Zahl der schweizerischen Beschäftigten hierzulande ist die Zahl der Erwerbstätigen aus Bayern bzw. Deutschland in der Schweiz.

Eine Besonderheit des bayerisch-schweizerischen Austausches ist die Vielzahl der grenzüberschreitenden Forschungsk Kooperationen. Die Forschungsrahmenprogramme Horizon 2020 und EUREKA sind Beispiele für diese Verbindungen.

Im europäischen Vergleich sorgt die deutsche Exportnachfrage für die meiste Bruttowertschöpfung und Beschäftigung innerhalb der Schweiz. Umgekehrt hängen in Deutschland geringere Anteile der gesamten Bruttowertschöpfung von der Nachfrage aus der Schweiz ab.

Eine Abkehr der Schweiz von der EU würde den Handel zwischen den Partnern erheblich belasten. Sofern keine Einigung über eine Fortsetzung der bilateralen Abkommen zustande kommt, erfolgt der Handel zwischen der EU und der Schweiz künftig auf Grundlage der WTO-Vorschriften sowie dem seit 1972 bestehenden Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Schweiz. Dies ist mit erheblichen Einschränkungen und Handelshemmnissen verbunden, die für keine der beiden Seiten vorteilhaft sind. Selbst ein Abkommen nach Vorbild des EU-UK-Handels- und Kooperationsabkommens wäre ein deutlicher Rückschritt für die Handelsbeziehungen.

1 Die Schweiz ist eng mit der EU und Deutschland verflochten

Der Erfolgsgeschichte der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz droht ein jähes Ende.

Anfang der 1990er Jahre lehnte eine knappe Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung den Beitritt zur Europäischen Union (EU) ab. Um trotzdem eine enge wirtschaftliche Anbindung der Schweiz an die übrigen europäischen Volkswirtschaften sicherzustellen, wurden zahlreiche bilaterale Verträge zwischen der Schweiz und der EU vereinbart. Auf wirtschaftlicher Ebene können die bilateralen Verträge als großer Erfolg gelten. Sie ermöglichten intensive ökonomische Beziehungen der Schweiz mit den übrigen europäischen Ländern. Über zwei Drittel der schweizerischen Importe und über die Hälfte der schweizerischen Exporte entfielen 2019 auf die EU. Nicht zuletzt auf Grundlage der intensiven außenwirtschaftlichen Verbindungen mit der EU konnte die exportorientierte schweizerische Volkswirtschaft in den vergangenen beiden Jahrzehnten ein solides Wachstum verzeichnen.

Auch abseits des Außenhandels sind die wirtschaftlichen Austauschbeziehungen eng. Das zeigt sich an verschiedenen Stellen. Zehntausende von Menschen haben im jeweils anderen Land einen Job gefunden und wurden im jeweiligen Gastland zu einem integralen Bestandteil der Volkswirtschaft. Grenzüberschreitende universitäre und außeruniversitäre Forschungs Kooperationen erhöhen die Innovationskraft in beiden Ländern.

Diese wirtschaftliche Erfolgsgeschichte wird allerdings zunehmend von politischen Auseinandersetzungen zwischen der schweizerischen Regierung und der EU verdeckt. Die Verhandlung eines Rahmenabkommens, das die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz umfassend regeln soll, wurden im Jahr 2021 von der Schweiz abgebrochen. Grund ist, dass die Schweiz durch das Abkommen ihre Unabhängigkeit und Souveränität bedroht sieht. Nachdem der Schweizer Bundesrat entschieden hat, den Vertragsentwurf nicht zu unterzeichnen, kündigte die EU an, die befristeten Abkommen auslaufen zu lassen. Beispiel dafür ist die durch den Streit beendete Forschungs Kooperation im Rahmen von Forschungsrahmenprogrammen. Da unbefristete bilaterale Verträge ohne ein Rahmenabkommen nicht mehr aktualisiert werden, verlieren sie langfristig an Gültigkeit. Auch ein de-facto Auslaufen von unbefristeten bilateralen Verträgen – und damit des institutionellen Fundaments der engen wirtschaftlichen Beziehungen – gilt daher mittlerweile als denkbare Szenario. Das ist zwar weder im Interesse der Schweiz noch der EU, kann jedoch nicht mehr ausgeschlossen werden. Sollte tatsächlich keine Einigung im Streit um das Rahmenabkommen erzielt werden, droht der bisherigen Erfolgsgeschichte ein jähes Ende mit erheblichen ökonomischen Verwerfungen – insbesondere in der Schweiz, aber auch in Deutschland und Bayern.

Zunächst beleuchtet die vorliegende Studie das komplexe Gefüge der institutionellen Beziehungen der Schweiz mit der EU. Im Anschluss untersuchen wir die intensiven wirtschaftlichen Austauschbeziehungen und analysieren, inwieweit sie für beide Seiten gewinnbringend sind. Abschließend wird der Status quo mit Alternativen verglichen, die ohne eine Einigung der Seiten denkbar werden, etwa einem „Rückfall“ auf die standardisierten Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). In der Gesamtschau wird der drohende wirtschaftliche Schaden verdeutlicht, der mit einem Fortbestand des politischen Konflikts zwischen der schweizerischen Regierung und der EU einhergeht.

2 Die institutionelle Einbindung der Schweiz in den Europäischen Binnenmarkt

Die Schweiz ist wirtschaftlich sehr eng in den Europäischen Binnenmarkt integriert.

Die Schweiz ist nicht Mitglied der EU, gleichwohl wirtschaftlich sehr eng mit ihren Mitgliedsländern verflochten. Die institutionellen Beziehungen der Schweiz zur EU sind heute in über insgesamt mehr als 120 bilateralen Abkommen geregelt.

Dieser Weg unterscheidet die Schweiz von anderen eng mit der EU verbundenen Ländern wie Norwegen, Island und Liechtenstein. Diese sind Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) und damit auch offiziell Teil des Europäischen Binnenmarktes. Ursprünglich hatte auch die Schweiz geplant, Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraumes zu werden und war maßgeblich an der Aushandlung der vertraglichen Grundlagen beteiligt. Infolge einer knapp ablehnenden Volksabstimmung vom Dezember 1992 verzichtete das Land jedoch auf den Beitritt und wählte stattdessen den sogenannten „bilateralen Weg“. Ohne den „bilateralen Weg“ und die damit einhergehenden bilateralen Abkommen würde der wirtschaftliche Austausch lediglich auf Grundlage des seit 1972 bestehenden Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EU erfolgen.

Einen ersten Grundpfeiler der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz bilden sieben Abkommen, die 1999 unter dem Schlagwort Bilaterale I unterzeichnet wurden. Sie decken jeweils einzelne Themen bzw. Sektoren ab. Im Vordergrund steht der einfachere Zugang zu den Arbeits-, Waren- und Dienstleistungsmärkten. Dieses erste Paket enthält ein Abkommen zur Personenfreizügigkeit, welches die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Bürgerinnen und Bürgern im jeweils anderen Wirtschaftsraum erleichtert. Ein zweites Abkommen regelt den Abbau technischer Handelshemmnisse und unter anderem die gegenseitige Anerkennung von technischen Standards und Bescheinigungen zu deren Einhaltung. Ein drittes Abkommen behandelt das öffentliche Beschaffungswesen und soll die Gleichbehandlung der Anbieter aus der EU und der Schweiz sicherstellen. Weitere Abkommen innerhalb des Paketes regeln den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten, die Zivilluftfahrt und den Landverkehr. Schließlich regeln die Bilateralen I den Zugang der Schweiz zum Europäischen Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (Abbildung 1).

Abbildung 1

Abkommen der Bilateralen I aus dem Jahr 1999



Quelle: Eigene Darstellung Prognos

Die Bilateralen I sind durch eine sogenannte Guillotine-Klausel verknüpft. Diese bewirkt, dass im Fall der Kündigung eines Abkommens auch die anderen Abkommen innerhalb von sechs Monaten außer Kraft treten. Damit sollte verhindert werden, dass die Vertragspartner nach Abschluss der Bilateralen I nur die Abkommen beibehalten, die ihren eigenen Interessen dienen und den Rest kündigen.

Im Jahr 2004 folgte ein weiteres Paket an Abkommen. Die sogenannten Bilateralen II regeln die grenzüberschreitende Mobilität und die Zusammenarbeit zwischen EU und Schweiz beim Schutz der Schengen-Außengrenzen. Dadurch ist die Schweiz ein vollwertiges Schengen-Mitglied. Zudem nimmt die Schweiz am europäischen Asylverfahren („Dublin“) teil. Weitere Teilabkommen betreffen den automatischen Informationsaustausch, die Betrugsbekämpfung, den Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten sowie das europäische Förderprogramm „Kreatives Europa (MEDIA)“. Durch das Abkommen zum Thema Umwelt nimmt die Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (EUA) teil und wirkt an europäischen Forschungstätigkeiten mit. Das Abkommen zum Thema Statistik vereinheitlicht die Datenerhebung und gewährt der Schweiz Zugang zu europaweiten Datenbanken. Die Bilateralen II beinhalten zudem sowohl ein Abkommen zu Ruhegehältern als auch ein Abkommen zum Thema Bildung, Berufsbildung und Jugend (Abbildung 2).

Abbildung 2

Abkommen der Bilateralen II aus dem Jahr 2004



Quelle: Eigene Darstellung Prognos

Auf die Bilateralen I und II folgten weitere Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (Abbildung 3).

Abbildung 3

Jüngere zentrale bilaterale Abkommen



Quelle: Eigene Darstellung Prognos

So arbeitet die Schweiz mit dem Europäischen Polizeiamt (Europol), mit der Agentur der EU für justizielle Zusammenarbeit, mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA), den europäischen Wettbewerbsbehörden und mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zusammen. Außerdem kooperieren die EU und die Schweiz bei der Satellitennavigation und haben ihre Emissionshandelssysteme verknüpft.

Im Ergebnis der insgesamt über 120 bilateralen Abkommen ist die Schweiz zwar nicht vollständig wirtschaftlich in den Europäischen Binnenmarkt integriert, gleichwohl genießen die Wirtschaftsakteure auf beiden Seiten in fast sämtlichen Sektoren einen weitgehend diskriminierungsfreien Zugang zum jeweils anderen Markt.

Allerdings hat das bisherige Konzept mit seiner Vielzahl einzelner bilateralen Abkommen, insbesondere aus Sicht der EU, erhebliche Nachteile, beispielsweise gibt es kein Streit-schlichtungsmechanismus. Die EU ist daher seit 2014 bestrebt, diese Nachteile durch ein „institutionelles Abkommen“ zu beheben. Ein solches Rahmenabkommen sollte die Grundlagen der Zusammenarbeit umfassend klären und einen Teil der bilateralen Abkommen ersetzen. Im Kern sieht das Abkommen sowohl dynamische Anpassungen der Markt-zugangsabkommen an EU-Rechtsentwicklungen vor (bisher müssen die einzelnen Abkom-men bei Bedarf separat angepasst werden) als auch einen Streitschlichtungsmechanismus, der die einheitliche Anwendung und Auslegung der Regelungen sicherstellen soll. In den Verhandlungen mit der Schweiz konnte jedoch keine Einigung erzielt werden, sodass die Schweiz diese im Mai 2021 einseitig für beendet erklärte. Im Wesentlichen sieht die Schweiz ihre Unabhängigkeit und nationalstaatliche Souveränität bedroht:

- Zum einen befürchtet die Schweiz durch die geplante dynamische Rechtsübernahme eine Einschränkung ihrer Unabhängigkeit. Bedingt durch das Rahmenabkommen würde sich die Schweiz verpflichten, ihr eigenes Recht an relevante Veränderungen im EU-Recht anzupassen. Für den Streitfall sieht das Rahmenabkommen ein Streitschlich-tungsverfahren unter der Hoheit des Europäischen Gerichtshofes vor.
- Zum anderen befürchtet die Schweiz in den Bereichen Personenfreizügigkeit und Lohn-schutz einen Souveränitätsverlust und stark steigende Kosten. Aufgrund der derzeit gültigen Personenfreizügigkeit können unter anderem Arbeitnehmerinnen und Arbeit-nehmer aus der EU in der Schweiz arbeiten. Wenn sie dort zuvor bereits ein Jahr gearbeitet haben und eine gültige Aufenthaltsbewilligung besitzen, erhalten sie dort auch Zugang zu Sozialleistungen. Die Unionsbürgerrichtlinie ist jedoch großzügiger als das Abkommen, da sie sowohl das Aufenthaltsrecht als auch die Sozialleistungen für Personen aus der EU, die unfreiwillig arbeitslos sind, ausweitet. Dies führt zu der Sorge, dass europäische Arbeitssuchende in das eidgenössische Sozialhilfesystem migrieren würden. Mithilfe der Unionsbürgerrichtlinie erhält eine Arbeit suchende Person, nach einem Jahr Aufenthalt im Land, unbeschränktes Aufenthaltsrecht und Zugang zur Sozialhilfe, vorausgesetzt, dass sie bzw. er sich aktiv um eine neue Stelle bemüht. In der Schweiz hätte eine Person in der gleichen Situation nur maximal ein halbes Jahr Anspruch auf Sozialhilfe und ein beschränktes Aufenthaltsrecht. Bei einem Verlust der Arbeitsstelle innerhalb des ersten Aufenthaltsjahres, besteht nach der Unionsbürger-richtlinie ein halbes Jahr lang Anspruch auf Sozialhilfe. In der Schweiz erhalten Arbeits-suchende in dieser Situation dagegen keine Sozialhilfe. Beim Thema Lohnschutz möchte

sich die Schweiz die Möglichkeit offen halten ohne Beschränkungen durch das EU-Recht gegen ausländische „Dumpinglöhne“ vorzugehen.

- Darüber hinaus besteht Uneinigkeit über den finanziellen Beitrag der Schweiz als Gegenleistung für den diskriminierungsfreien Zugang zum Europäischen Binnenmarkt. Die Schweiz vertritt den Standpunkt, dass sie diesen Preis durch eine 2021 getätigte Einmalzahlung von 1,2 Mrd. Euro, die über 10 Jahre ausgezahlt wird, bereits beglichen habe. Die EU will hingegen regelmäßige jährliche Zahlungen durchsetzen, da die Schweiz auch dauerhaft vom Zugang zum Europäischen Binnenmarkt profitiert.

Trotz des Abbruchs der Verhandlungen zum Rahmenabkommen gelten die bilateralen Abkommen weiter und regeln wie bisher den grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austausch zwischen der Schweiz und der EU. Gleichwohl führt der Stillstand zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dafür verantwortlich sind vor allem folgende zwei Faktoren:

- Bestehende Abkommen werden nicht mehr aktualisiert: Ändert sich das EU-Recht, müssten die relevanten bilateralen Abkommen ebenso aktualisiert werden. Betroffen ist in diesem Zusammenhang gegenwärtig der Markt für Medizinprodukte. Dort verliert unter anderem die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen ihre Gültigkeit, wodurch nichttarifäre Handelshemmnisse entstehen. Zahlreiche weitere Bereiche können folgen.
- Teilnahme an befristeten Programmen endet: Das betrifft etwa die Teilnahme der Schweiz an den EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation, die jeweils eine begrenzte Laufzeit haben. In der Folge wird die Schweiz etwa im neunten Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation (mit der Laufzeit 2021 bis 2027) lediglich als nicht-assoziiertes Drittland behandelt.

Die weitere Entwicklung der institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ist derzeit unklar. Aus Sicht der Schweiz sind die Verhandlungen zum Rahmenabkommen gescheitert und beendet. Stattdessen soll der bisherige Weg auf Grundlage einzelner bilateralen Abkommen fortgesetzt werden. Aus Sicht der EU ist die Klärung der institutionellen Rahmenbedingungen auf Grundlage eines übergeordneten Abkommens jedoch eine Voraussetzung für die Fortführung der bilateralen Zusammenarbeit. Die EU befürwortet nach wie vor den Abschluss des aus ihrer Sicht fertig ausgehandelten Rahmenabkommens und ist bis dahin nicht bereit, die bestehenden bilateralen Abkommen mit der Schweiz zu aktualisieren. Im Ergebnis dürften künftig nichttarifäre Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU zunehmen.

3 Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen der Schweiz und EU, Deutschland sowie Bayern

Die außenwirtschaftlichen Beziehungen Bayerns mit der Schweiz sind intensiver als zu einigen EU-Vollmitgliedern.

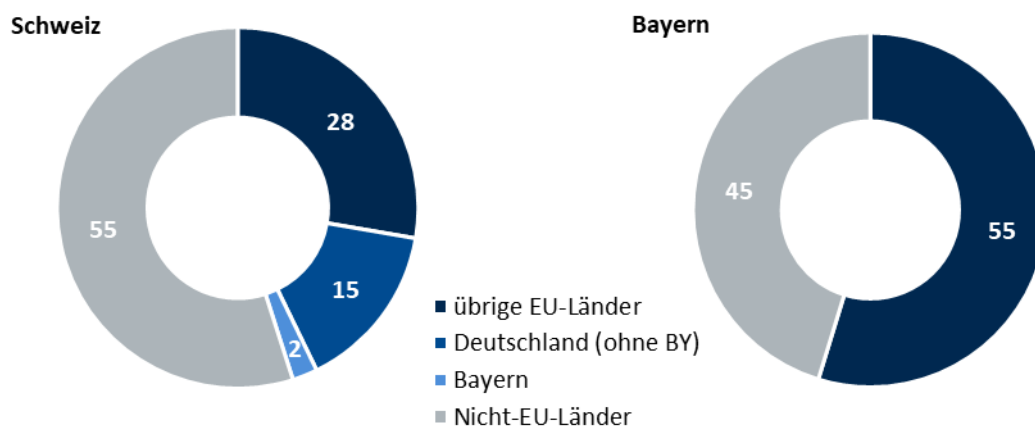
Die enge institutionelle Verflechtung der Schweiz mit der EU bildet die Grundlage für eine intensive volkswirtschaftliche Verflechtung der beiden Wirtschaftsräume. Das zeigt sich im Hinblick auf den Außenhandel, bei den Investitionsbeziehungen, dem Austausch von Fachkräften sowie der grenzüberschreitenden Forschungskooperation.

3.1 Außenhandel

Die Länder der EU sind sowohl für die Schweiz als auch für Bayern der mit Abstand wichtigste Absatzmarkt. Insgesamt wickelt die Schweiz rund 45 Prozent des gesamten Warenhandels mit der EU ab (Abbildung 4). Für Bayern spielt die EU als Handelspartner mit einem Anteil von 55 Prozent sogar eine noch größere Rolle.

Abbildung 4

Anteil der Handelspartner am gesamten Warenhandel der Schweiz bzw. Bayerns, 2020, in Prozent



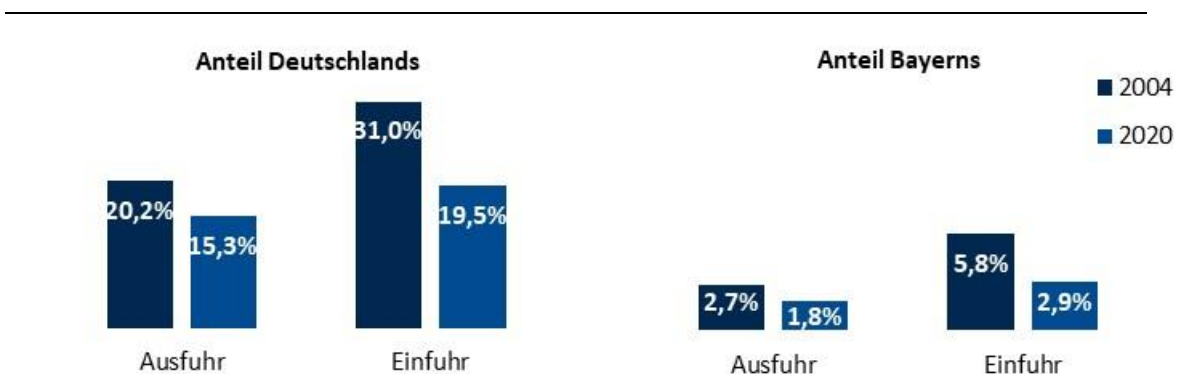
Quelle: Comtrade / Prognos Welthandelsmodell 2022 und Statistisches Bundesamt 2022, eigene Darstellung Prognos

Gleichwohl hat die EU aus Schweizer Perspektive in den vergangenen Jahren als Handelspartner an relativer Bedeutung eingebüßt. So entfielen 2004 noch zwei Drittel des gesamten Handelsvolumens auf EU-Länder. An relativer Bedeutung gewonnen haben im Gegenzug vor allem die Vereinigten Staaten und, in geringerem Umfang, China. Aus bayerischer Perspektive ist der EU-Anteil am Außenhandel seit 2004 stabil geblieben.

Insgesamt spielt der Außenhandel mit Deutschland und Bayern, vor allem für die Schweiz, eine herausgehobene Rolle. Mit einem Anteil von 17 Prozent am gesamten Schweizer Außenhandel war Deutschland im Jahr 2020 der größte Handelspartner überhaupt. Bei der Einfuhr liegt dieser Wert mit 19 Prozent noch höher. Mit einem Ausfuhranteil von 15 Prozent liegt Deutschland aus Schweizer Sicht hinter den USA auf Rang zwei. Gleichwohl zeigt sich, dass Deutschland gegenüber den USA, aufgrund der starken Zunahme der Schweizer Pharmaexporte dorthin, als Handelspartner in den vergangenen Jahren spürbar an Bedeutung verloren hat (Abbildung 5).

Abbildung 5

Anteil Deutschlands und Anteil Bayerns am Schweizer Warenhandel, 2004 und 2020, in Prozent



Quelle: Comtrade / Prognos Welthandelsmodell 2022 und Statistisches Bundesamt 2022, eigene Darstellung Prognos

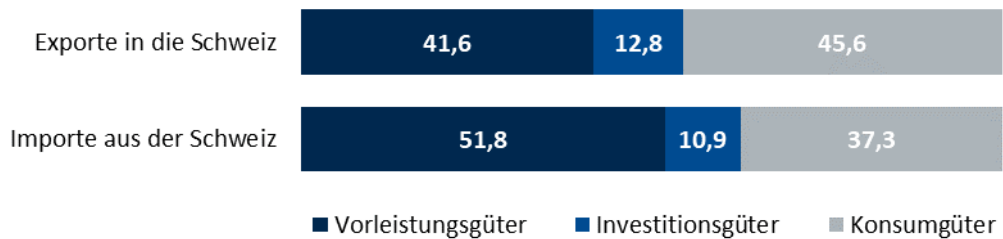
Auf Ebene der deutschen Bundesländer ist die Schweiz, aufgrund ihrer geografischen Lage, besonders stark mit Baden-Württemberg (5,9 Prozent der Exporte und 7,7 Prozent der Importe aus der Schweiz gehen dorthin) verflochten. Nach Bayern gingen im Jahr 2020 rund 1,8 Prozent der gesamten Schweizer Ausfuhren. Bei den Importen hatte Bayern einen Anteil in Höhe von rund 2,9 Prozent. Insgesamt ist der bayerische Anteil am Schweizer Außenhandel in den letzten Jahren rückläufig.

Über die Hälfte der importierten Güter sind Vorleistungsprodukte, die im industriellen Produktionsprozess weiterverarbeitet werden. Rund 11 Prozent entfallen auf Investitionsgüter wie Maschinen, technische Anlagen oder Fahrzeuge, die Teil der Produktionsausrüstung von Unternehmen sind. Der Anteil der Konsumgüter liegt bei einem guten Drittel

(Abbildung 6). Bei der deutschen Ausfuhr in die Schweiz bilden hingegen Konsumgüter die größte Warengruppe.

Abbildung 6

Deutsch-schweizerischer Außenhandel nach Verwendung, 2020, in Prozent

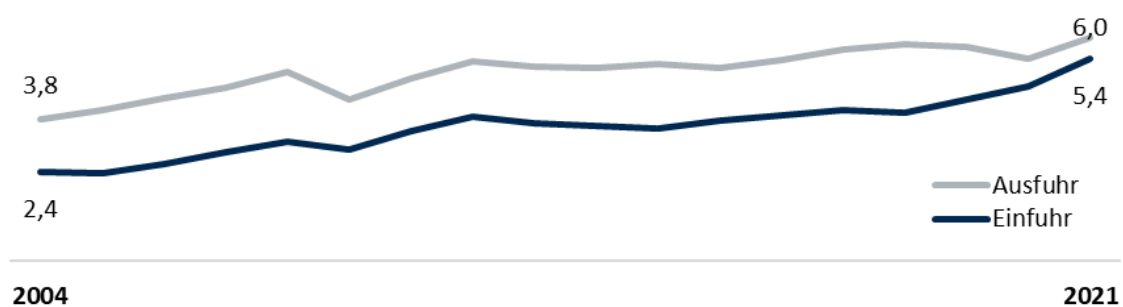


Quelle: Comtrade / Prognos Welthandelsmodell 2022, eigene Darstellung Prognos

Der bayerische Außenhandel mit der Schweiz ist seit 2004, dem Jahr des Abschlusses der Bilateralen II, kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2021 exportierte Bayern Waren im Wert von 6,0 Mrd. Euro in die Schweiz. Der Wert der Einfuhr lag im selben Jahr bei 5,4 Mrd. Euro (Abbildung 7).

Abbildung 7

Bayerischer Außenhandel mit der Schweiz, 2004 bis 2021, in Mrd. Euro



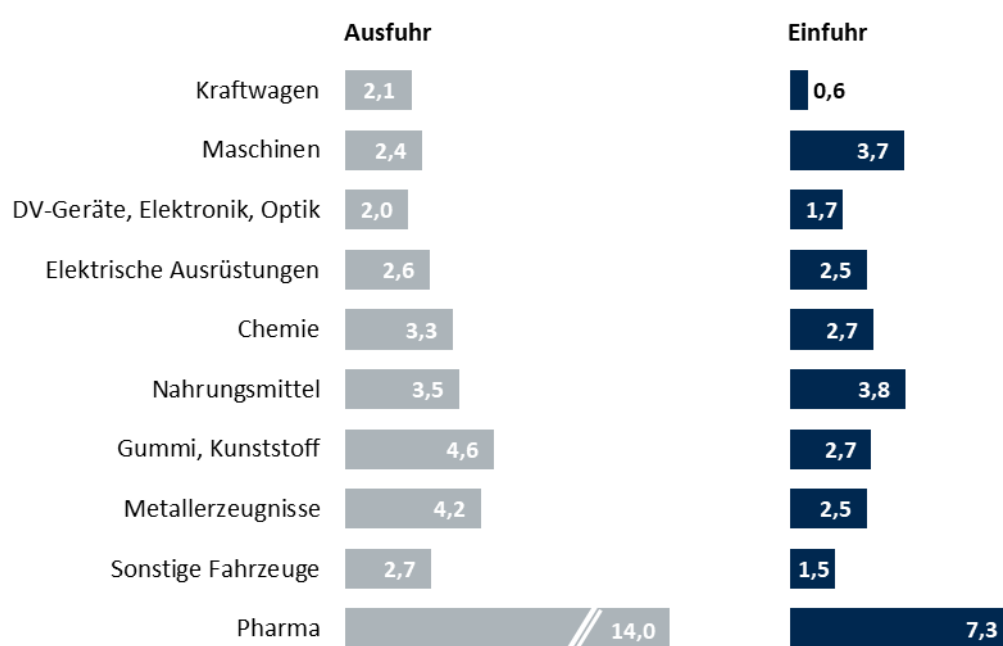
Quelle: Statistisches Bundesamt 2022, eigene Darstellung Prognos

Insgesamt stellt die Schweiz aus bayerischer Perspektive den elftwichtigsten Handelspartner dar. Die Bedeutung der Schweiz blieb dabei in den vergangenen Jahren stabil. Während des betrachteten Zeitraums zwischen 2004 und 2021 entfielen im Durchschnitt rund 3,2 Prozent der bayerischen Ausfuhr und etwa 2,5 Prozent der bayerischen Einfuhr auf die Schweiz.

Auf Branchenebene ist der Schweizer Absatzmarkt für die pharmazeutische Industrie von herausgehobener Bedeutung, da vor allem Vorleistungsprodukte in großem Umfang in das Land exportiert werden. Dies lässt sich auch an den jeweiligen Anteilen der einzelnen Branchen am bayerischen Außenhandel ablesen (Abbildung 8).

Abbildung 8

Anteil der Schweiz am bayerischen Außenhandel in den wichtigsten bayerischen Exportbranchen, 2021, in Prozent



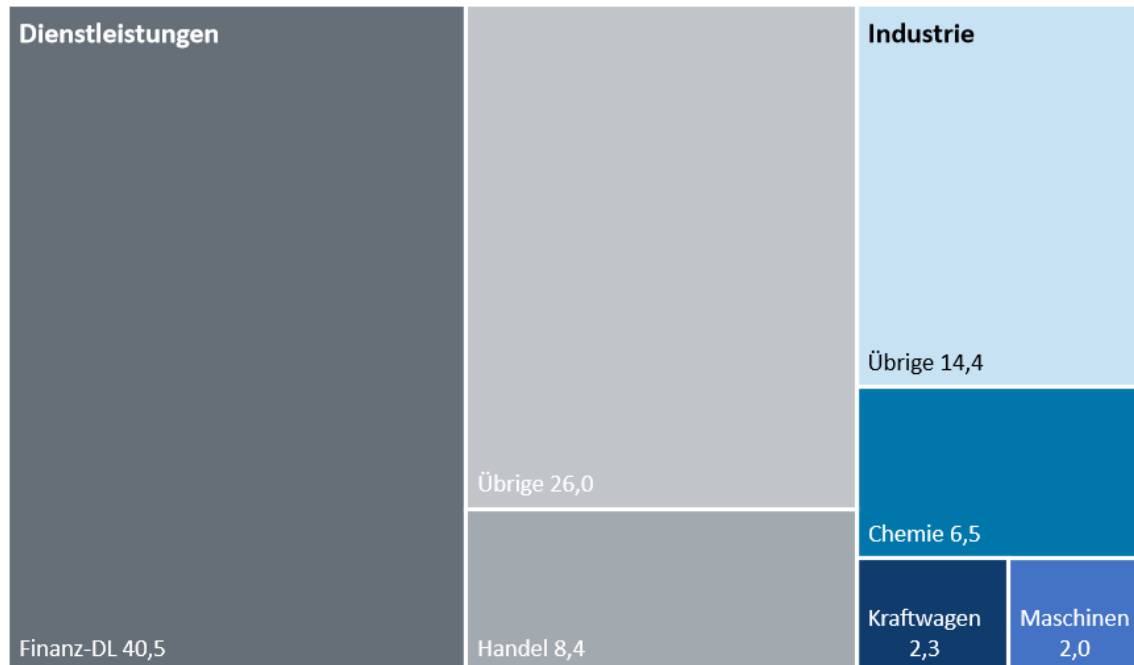
Quelle: Statistisches Bundesamt 2022, eigene Darstellung Prognos

3.2 Investitionen

Deutschlandweit entfielen im Jahr 2019 lediglich 3,2 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen auf die Schweiz. Auf das verarbeitende Gewerbe – also die Industrie im engeren Sinne – entfallen rund 25 Prozent des Gesamtinvestitionsbestandes (Abbildung 9). Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes investiert keine deutsche Branche mehr in der Schweiz als die Chemieindustrie. Im Jahr 2019 stammten fast sieben Prozent der deutschen Investitionen in der Schweiz aus der Chemieindustrie, was die zentrale Bedeutung dieser Branche im deutsch-schweizerischen Investitionsgeschehen verdeutlicht. Dahinter folgen der Maschinenbau und der Kraftwagenbau mit jeweils gut zwei Prozent.

Abbildung 9

Deutsche FDI in die Schweiz nach Branchen, 2019, in Prozent

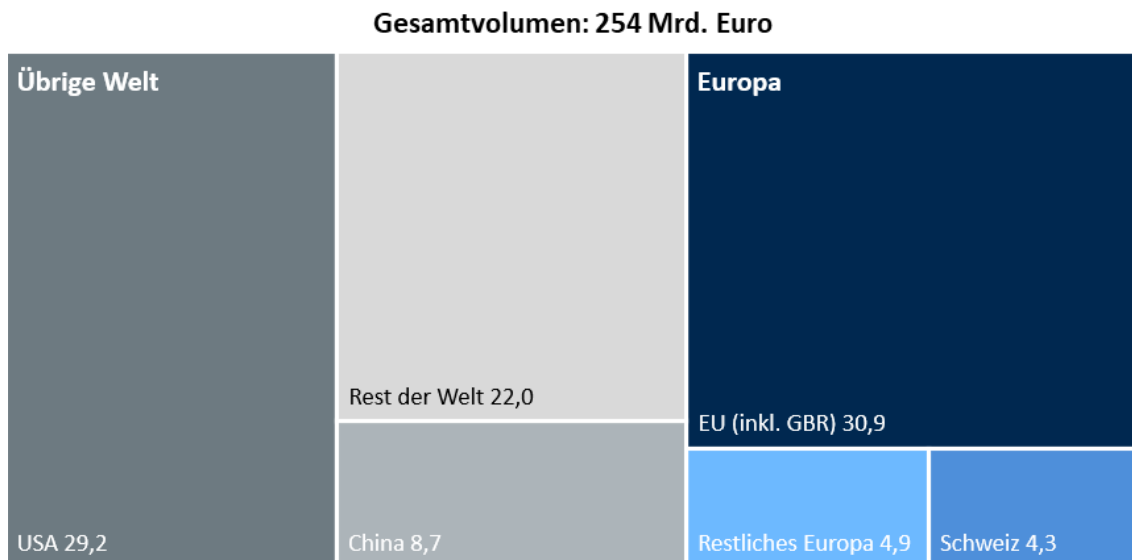


Quelle: Bundesbank 2021b, eigene Darstellung Prognos

Die bayerischen Direktinvestitionen im Ausland lagen im Jahr 2019 bei fast 254 Milliarden Euro, davon gingen 10,9 Milliarden Euro (4,3 Prozent aller Direktinvestitionen Bayerns, Abbildung 10) in die Schweiz. Im Vergleich zu Gesamtdeutschland investiert Bayern damit überdurchschnittlich viel in der Schweiz, rund ein Viertel des gesamten deutschen Investitionsbestandes in der Schweiz stammt aus Bayern.

Abbildung 10

Unmittelbare und mittelbare bayerische Direktinvestitionen im Ausland nach Ländern und Regionen, 2019, in Prozent



Quelle: Bundesbank 2021a, eigene Darstellung Prognos

Zahlen auf gesamtdeutscher Ebene geben darüber hinaus Auskunft, welche Branchen besonders umfangreiche Auslandsinvestitionen in der Schweiz tätigen. Traditionell kommt ein Großteil der Direktinvestitionen aus dem Finanzsektor. Der Bestand der bayerischen Direktinvestitionen im Ausland entfiel im Jahr 2019 beispielsweise zu 36 Prozent auf diesen Bereich. Hintergrund der sehr hohen Bedeutung des Finanzsektors ist, dass ausländische Direktinvestitionen häufig über Finanzholdings getätigt werden.

Umgekehrt lag der Bestand an schweizerischen Direktinvestitionen in Deutschland im Jahr 2019 bei 46,9 Milliarden Euro. Die Bedeutung Deutschlands als Investitionsziel hat für die Schweiz in den vergangenen Jahren zugenommen. So legte der Anteil Deutschlands an allen Schweizer Direktinvestitionen im Ausland von 3 Prozent im Jahr 2016 auf 4,8 Prozent im Jahr 2020 zu.

Für die bayerische Wirtschaft sind schweizerische Direktinvestitionen eine immer wichtigere Kapitalquelle. Mit knapp 9 Milliarden Euro machten 2019 schweizerische Direktinvestitionen knapp 8 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in Bayern aus. Über das vergangene Jahrzehnt ist der Bestand der schweizerischen Direktinvestitionen in Bayern um durchschnittlich 2 Prozent p. a. – und damit schneller als der gesamte Investitionsbestand in Bayern – gewachsen. Die Gegenüberstellung des schweizerischen Einfuhranteils Bayerns (2019: 2,6 Prozent) mit dem Anteil der Schweiz an ausländischen Direktinvestitionen in Bayern (2019: 8 Prozent) zeigt die überproportionale schweizerische Bedeutung für die bayerische Wirtschaft.

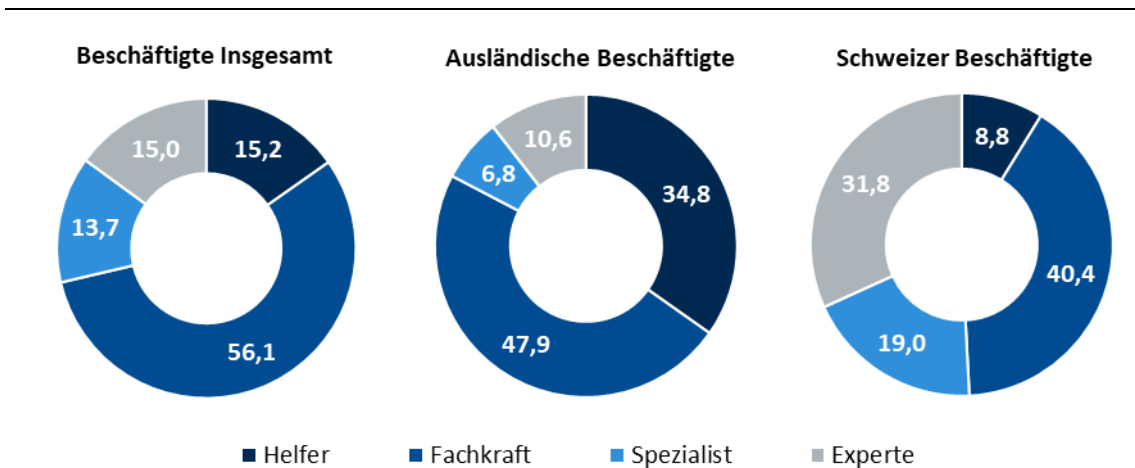
3.3 Arbeitsmarkt

Neben den Außenhandels- und Investitionsbeziehungen ist die Verflechtung des bayerischen und des schweizerischen Arbeitsmarktes eine wichtige Ausprägung des Austausches zwischen den beiden Ländern. Dabei spielen deutsche Beschäftigte für die Schweiz eine wesentlich zentralere Rolle als schweizerische Beschäftigte für Deutschland. Ausschlaggebend könnten hierfür das attraktivere Lohnniveau innerhalb der Schweiz sein. Denn in der Statistik werden auch Pendler, die in Deutschland leben, aber in der Schweiz arbeiten, als deutsche Beschäftigte in der Schweiz berücksichtigt. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Schweizerinnen und Schweizer in Bayern ist über die letzten Jahre durchgehend gestiegen und erreichte im Jahr 2021 ein Niveau von 2.400. Deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung ist jedoch gering, da sie insgesamt nur etwa einen Anteil von 0,04 Prozent aller Beschäftigten in Bayern ausmachen. In Deutschland waren im Jahr 2021 insgesamt etwa 12.400 Schweizerinnen und Schweizer beschäftigt (ebenfalls 0,04 Prozent). Auffällig ist die hohe Zahl der schweizerischen Beschäftigten in München. Mit der Ausnahme von Berlin arbeiten in keiner anderen deutschen Stadt mehr Schweizerinnen und Schweizer. Im Jahr 2021 arbeiteten fast 40 Prozent der schweizerischen Beschäftigten in Bayern und über 7 Prozent der schweizerischen Beschäftigten in Deutschland in der bayerischen Landeshauptstadt. Die deutschen Daten ermöglichen lediglich eine Auswertung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus der Schweiz. Nicht berücksichtigt werden in dieser Gruppe die nicht abhängig Beschäftigten. Insbesondere Selbstständige und Beamte werden im Gegensatz zu den Erwerbstätigen nicht mitgezählt.

Die schweizerischen Beschäftigten in Bayern zeichnen sich darüber hinaus durch ihre überdurchschnittlich gute Bildung aus (Abbildung 11). Über die Hälfte der schweizerischen Beschäftigten in Bayern haben das Ausbildungsniveau „Spezialist“ oder „Experte“ und gelten damit als hoch qualifiziert. Diese Werte sind deutlich überdurchschnittlich: Nur 30 Prozent der Beschäftigten insgesamt und nur ein Fünftel der nicht-deutschen Beschäftigten gelten als Spezialisten oder Experten. Da es sich bei diesen Begrifflichkeiten um statistisch definierte Abgrenzungen handelt, werden diese in der vorliegenden Studie übernommen und nicht an eine gendergerechte Sprache angepasst. Gleiches gilt für die amtlichen Bezeichnungen der Berufsgruppen. Dennoch sind damit stets männliche und weibliche Personen gemeint.

Abbildung 11

Beschäftigte in Bayern nach Sektor und Staatsangehörigkeit, 2021, in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2021, eigene Darstellung Prognos

Wesentlich größer als die Zahl der schweizerischen Beschäftigten in Bayern bzw. Deutschland ist die Zahl der bayerischen bzw. deutschen Erwerbstätigen in der Schweiz. Diese Zahl lag in den letzten Jahren stabil bei rund 200.000 Personen.

Dies zeigt deutlich die kontinuierlich hohe Abhängigkeit der Schweiz von deutschen Arbeitskräften. Im Jahr 2020 machten Deutsche 6,1 Prozent der Erwerbstätigen in der Schweiz insgesamt aus. Im Falle einer Konfliktverschärfung zwischen der EU und der Schweiz und einer Beendigung der Personenfreizügigkeit hätte die Schweiz starken Fachkräftemangel. Auf Basis von bundeslandspezifischen Migrationsdaten lässt sich näherungsweise abschätzen, wie groß der Anteil Bayerns an den deutschen Erwerbstätigen in der Schweiz ist. Im Zeitraum 2016 bis 2020 entfielen rund 16 Prozent aller Zuzüge aus Deutschland in die Schweiz auf Bayern. Wird dieser Anteilswert auf die Zahl der deutschen Erwerbstätigen in der Schweiz angelegt, lässt sich die Zahl der bayerischen Erwerbstätigen in der Schweiz auf rund 33.000 quantifizieren.

3.4 Forschung und Innovation

Eine Besonderheit des bayerisch-schweizerischen Austausches ist die Vielzahl der grenzüberschreitenden Forschungsk Kooperationen. Diese lassen sich gut am Beispiel der europäischen Förderprogramme Horizon 2020 und EUREKA darstellen.

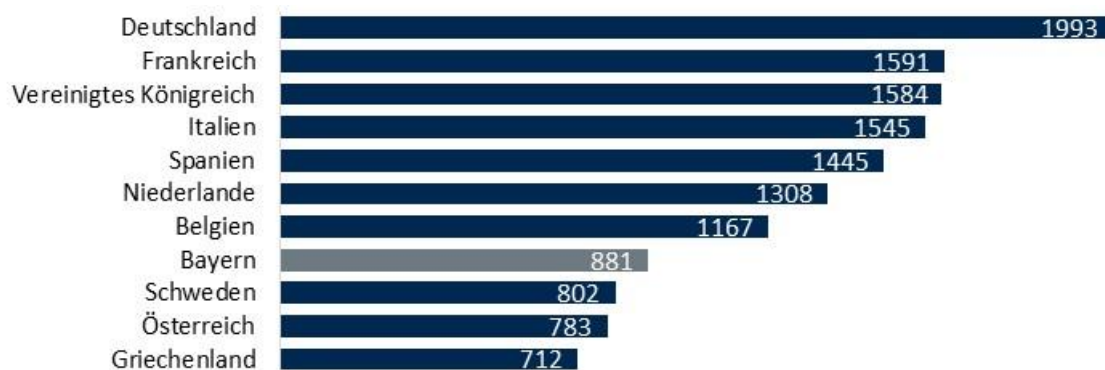
Das Forschungsprogramm Horizon 2020 zielt insbesondere auf die Förderung von wissenschaftlicher Exzellenz und Technologieentwicklung, ist also dem Bereich Grundlagenforschung zuzuordnen. Insgesamt haben sich bayerische Akteure im Zeitraum 2014 bis

2020 im Rahmen von Horizon 2020 an rund 3.760 Projekten beteiligt. Bei diesen Projekten arbeiteten die bayerischen Akteure mit Partnern aus mindestens einem weiteren Land zusammen. Meist schlossen sich mehrere Partner aus verschiedenen Horizon 2020-Teilnahmeländern zu Kooperationen zusammen. Es zeigt sich, dass Forschungsakteure aus Bayern und der Schweiz im Rahmen von Horizon 2020 sehr häufig kooperierten. Bei fast einem Viertel aller Horizon 2020-Projekte mit bayerischer Beteiligung war auch ein Schweizer Partner mit an Bord. Damit ist die Schweiz der achtwichtigste Kooperationspartner für Bayern.

Dieser Befund gilt auch auf der Gegenseite: Aus Schweizer Sicht ist Bayern einer der wichtigsten Partner im Rahmen von Horizon 2020. Insgesamt wirkten Schweizer Akteure an rund 3.850 Forschungsprojekten im Rahmen von Horizon 2020 mit. Bei über einem Fünftel dieser Projekte waren auch bayerische Forschungspartner mit dabei. Es zeigt sich, dass die Schweiz mit keinem anderen deutschen Bundesland öfter kooperiert hat – auch nicht mit dem außenwirtschaftlich deutlich enger verbundenem Land Baden-Württemberg. Würde Bayern als eigenständiges Land zählen, stünde Bayern an achter Stelle (Abbildung 12). Deutschland insgesamt ist im Rahmen von Horizon 2020 der wichtigste Kooperationspartner der Schweiz.

Abbildung 12

Internationale Forschungsk Kooperationen der Schweiz im Rahmen von Horizon 2020



Quelle: Cordis 2022, eigene Darstellung Prognos

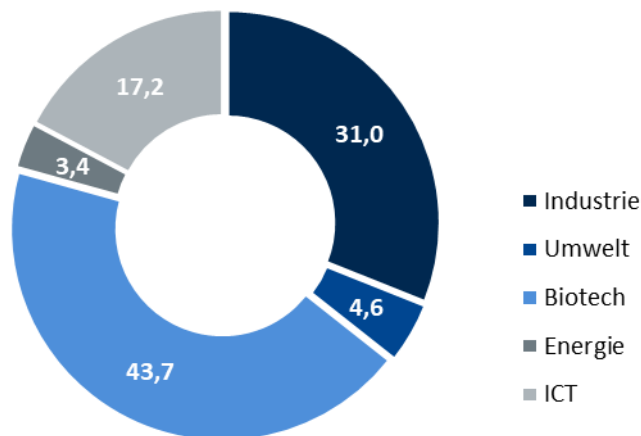
Während das Horizon 2020-Programm vor allem auf Grundlagenforschung zielt, adressiert das europäische Forschungsrahmenprogramm EUREKA die eher anwendungsorientierten und marktnahen Kooperationen. Auch hier besteht ein reger Austausch zwischen der Schweiz und Deutschland. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit kann hier nur der Zeitraum von 2014 bis 2019 dargestellt werden. Deutsche Akteure waren in über 500 Projekten aktiv. In fast 90 davon wurde mit der Schweiz kooperiert. Damit ist die Schweiz der dritt wichtigste Kooperationspartner Deutschlands. Nur mit den Niederlanden und Spanien hat Deutschland noch häufiger zusammengearbeitet. Für die Schweiz ist Deutschland der

wichtigste Kooperationspartner überhaupt. In fast einem Drittel der Projekte mit Schweizer Beteiligung sind auch deutsche Forschungsakteure beteiligt.

Auffällig ist, dass die Schweiz in EUREKA-Projekten überproportional häufig an deutschen Forschungsk Kooperationen im Bereich der Biotech-Forschung beteiligt ist. Nur etwas mehr als ein Viertel der deutschen Forschung im Rahmen von EUREKA fokussiert sich auf den Bereich Biotech. Dieses Fachgebiet ist aber der Forschungsschwerpunkt in über 40 Prozent der Projekte, in denen Deutschland und die Schweiz kooperieren (Abbildung 13). Hier zeigt sich die Bedeutung der chemischen und pharmazeutischen Industrie in der Schweiz.

Abbildung 13

Forschungsk Kooperationen der Schweiz mit deutschen Organisationen im Rahmen von EUREKA, 2014-2019, nach Forschungsschwerpunkt



Quelle: EUREKA Network 2020, eigene Darstellung Prognos

4 Wertschöpfungsverflechtung zwischen EU, Deutschland, Bayern und der Schweiz

Der wirtschaftliche Austausch zwischen den Partnern sorgt im jeweils anderen Land in großem Umfang für Wertschöpfung und Beschäftigung.

Die wirtschaftlichen Handelsbeziehungen der Schweiz mit Bayern, Deutschland und auch der EU sorgen im jeweiligen Partnerland bzw. in der jeweiligen Partnerregion für Wertschöpfung und Beschäftigung. Das lässt sich anhand einer Input-Output-Analyse quantitativ zeigen. Die Berechnungen beruhen auf den Werten der Exiobase multiregionalen Input-Output-Datenbank von 2019. Man unterscheidet zwischen methodisch direkten und indirekten Effekten auf die Bruttowertschöpfung (BWS) und Beschäftigung:

- Direkte Effekte auf BWS und Beschäftigung entstehen durch die Produktion von Waren und Dienstleistungen, die direkt exportiert werden.
- Indirekte Effekte bezeichnen die BWS und Beschäftigung auf vorgelagerten Wertschöpfungsstufen von Exportgütern. Die komplette Wertschöpfungskette der Produktion wird in die Analyse einbezogen.

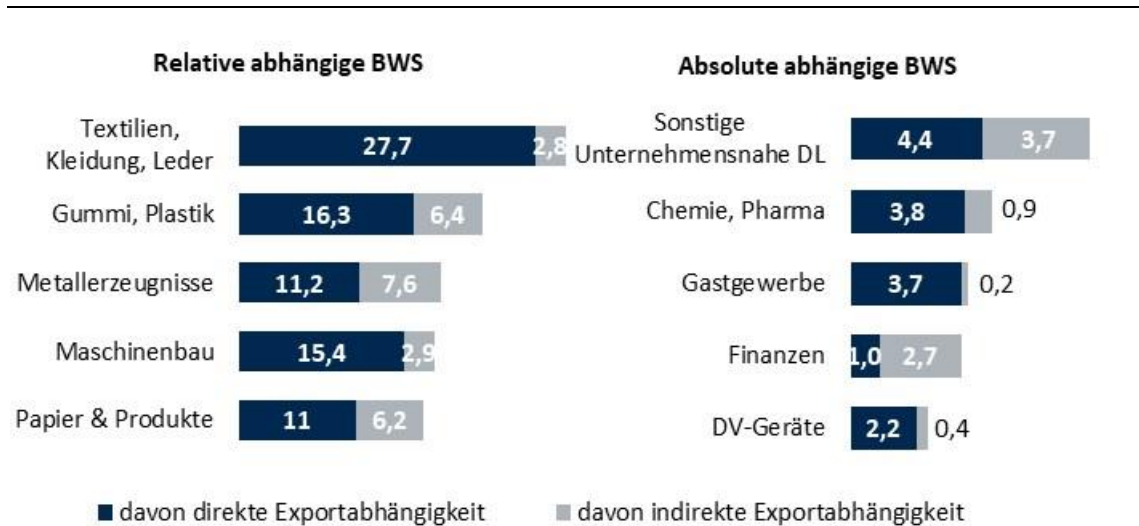
Aus der Perspektive der Schweiz war die gesamteuropäische Nachfrage im Jahr 2019 direkt und indirekt für eine Bruttowertschöpfung in Höhe von knapp 93 Milliarden Euro (7 Prozent der gesamten Schweizer BWS) und für die Beschäftigung von 549.000 Schweizer Personen (einem Anteil von 13 Prozent der Gesamtbeschäftigung in der Schweiz) verantwortlich. Die Verflechtung zwischen der Schweiz und den verschiedenen EU-Mitgliedern ist hierbei unterschiedlich stark. Fast 50 Prozent der Effekte entfallen auf Nachfrage aus Deutschland (45 Mrd. Euro BWS und 268.000 Beschäftigte). Daneben ist die Schweiz wirtschaftlich am engsten mit Frankreich und Italien vernetzt.

Die Exportabhängigkeit ist in den verschiedenen Schweizer Branchen unterschiedlich stark ausgeprägt. Industriebranchen sind überdurchschnittlich exportorientiert und werden sowohl direkt als auch indirekt besonders stark vom Auslandsgeschäft beeinflusst. Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor sind dagegen weniger von der europäischen Nachfrage abhängig. Auffällig ist, dass der Dienstleistungssektor eher indirekt vom Export bestimmt ist. Das heißt, dass Dienstleistungen, die vom Export abhängen, dienen zumeist als Vorleistungen für exportierende Branchen innerhalb der Schweiz.

Abbildung 14 vergleicht die Schweizer Branchen, die relativ (links) oder absolut (rechts) am meisten vom Export nach Deutschland abhängig sind. Man erkennt eine besonders starke Abhängigkeit in den Schweizer Branchen Textilien, Kleidung, Leder sowie Gummi, Plastik und Metallerzeugnisse. Gemessen in absoluten Werten hängt die meiste Bruttowertschöpfung in den Sonstigen Unternehmensnahen Dienstleistungen sowie in der Industriebranche Chemie, Pharma von der deutschen Exportnachfrage ab.

Abbildung 14

Relative und absolute BWS ausgewählter Schweizer Branchen, die direkt bzw. indirekt von der deutschen Nachfrage abhängt, 2019, in Prozent bzw. Mrd. Euro

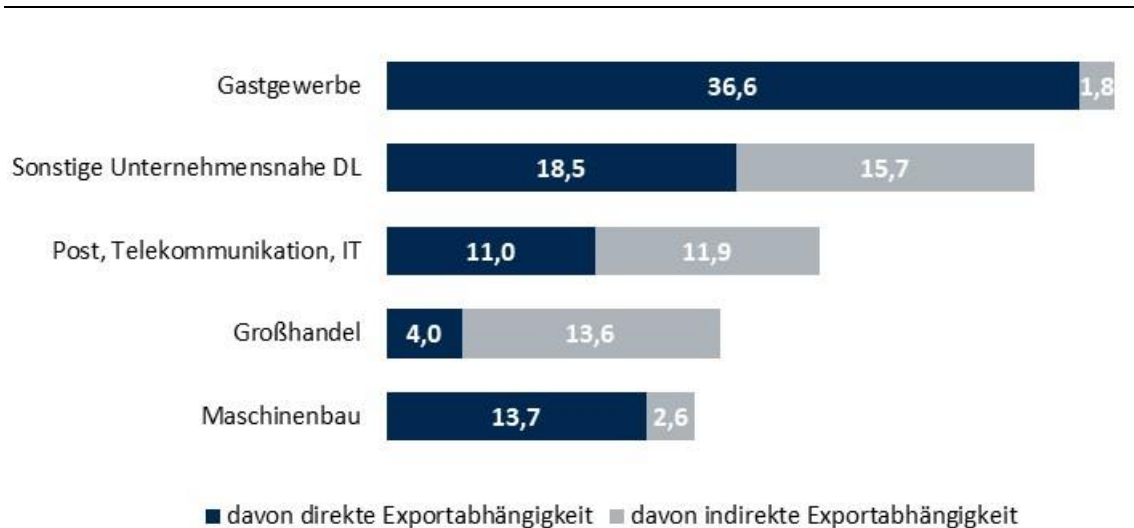


Quelle: Exiobase 2022, eigene Darstellung Prognos

Auch die im Herstellungsprozess beteiligten Beschäftigten der Schweizer Branchen sind direkt oder indirekt von der deutschen Exportnachfrage abhängig. Zu den am stärksten abhängigen Branchen, gemessen an der abhängigen Beschäftigung, zählen das Schweizer Gastgewerbe mit 38.200 abhängig Beschäftigten und die Branche Sonstige Unternehmensnahe Dienstleistungen (34.200 abhängig Beschäftigte) (Abbildung 15).

Abbildung 15

Anzahl der Beschäftigten ausgewählter Branchen der Schweiz, die direkt bzw. indirekt von der deutschen Nachfrage abhängen, 2019, in Tsd. Personen

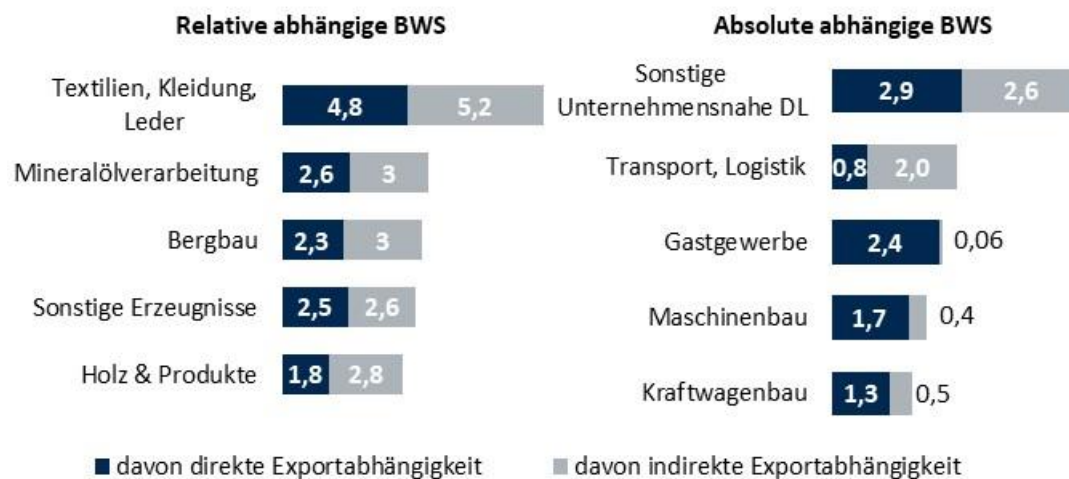


Quelle: Exiobase 2022, eigene Darstellung Prognos

Umgekehrt sorgt die Schweizer Exportnachfrage in Deutschland für knapp 33 Milliarden Euro Bruttowertschöpfung und für die Beschäftigung von knapp 440.000 Personen. Somit ist die Abhängigkeit Deutschlands von den Exporten in die Schweiz nach absoluten Zahlen größer, in Relation zur Gesamtbeschäftigung jedoch geringer als die der Schweiz von den Exporten nach Deutschland. Im Vergleich ausgewählter Branchen in Deutschland, die entweder relativ oder absolut gemessen zu den fünf am meisten abhängigen Branchen zählen, sind v. a. die Branchen Textilien, Kleidung, Leder sowie Mineralölverarbeitung und Bergbau von der Schweizer Exportnachfrage abhängig. Absolut betrachtet, hängt in den deutschen Branchen Sonstige Unternehmensnahe Dienstleistungen und Transport, Logistik die meiste Bruttowertschöpfung am Handel mit der Schweiz (Abbildung 16).

Abbildung 16

Relative und absolute BWS ausgewählter deutscher Branchen, die direkt bzw. indirekt von der Nachfrage aus der Schweiz abhängt, 2019, in Prozent bzw. Mrd. Euro

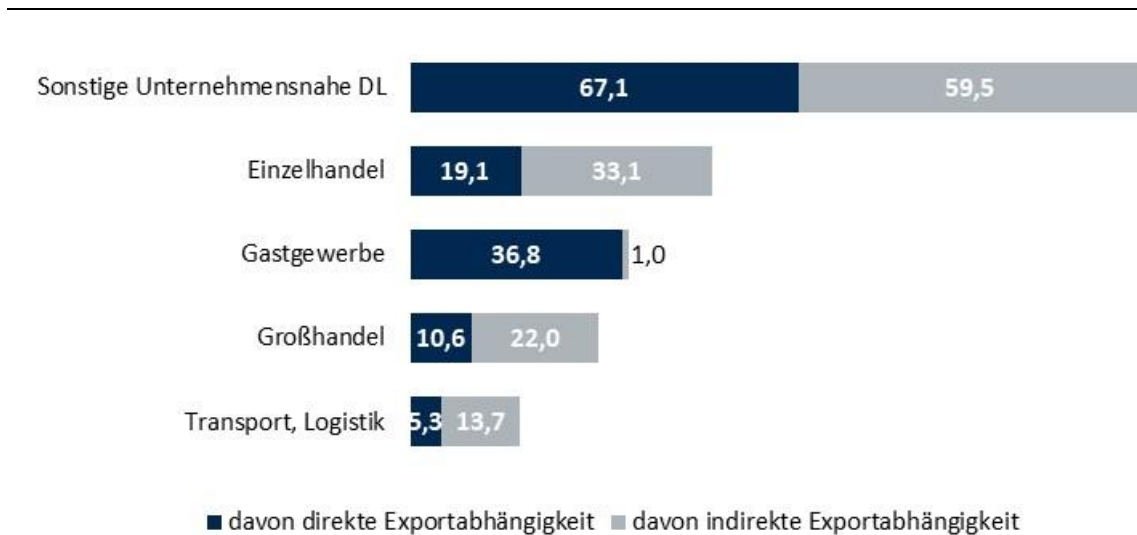


Quelle: Exiobase 2022, eigene Darstellung Prognos

Aufgrund der größeren Gesamtbevölkerung Deutschlands generiert die Schweizer Exportnachfrage zwar prozentual weniger Beschäftigung, in absoluten Werten gesehen sind in den deutschen Branchen insgesamt mit knapp 440.000 Personen jedoch mehr Beschäftigte von der Exportnachfrage der Schweiz abhängig als vice versa (268.000 Personen). Im Branchenvergleich sind in Deutschland die meisten von der Schweizer Nachfrage abhängig Beschäftigten in den Branchen Sonstige Unternehmensnahe Dienstleistungen und Einzelhandel angestellt (Abbildung 17).

Abbildung 17

Beschäftigung ausgewählter deutscher Branchen, die direkt bzw. indirekt von der Exportnachfrage aus der Schweiz abhängt, 2019, in Tsd. Personen

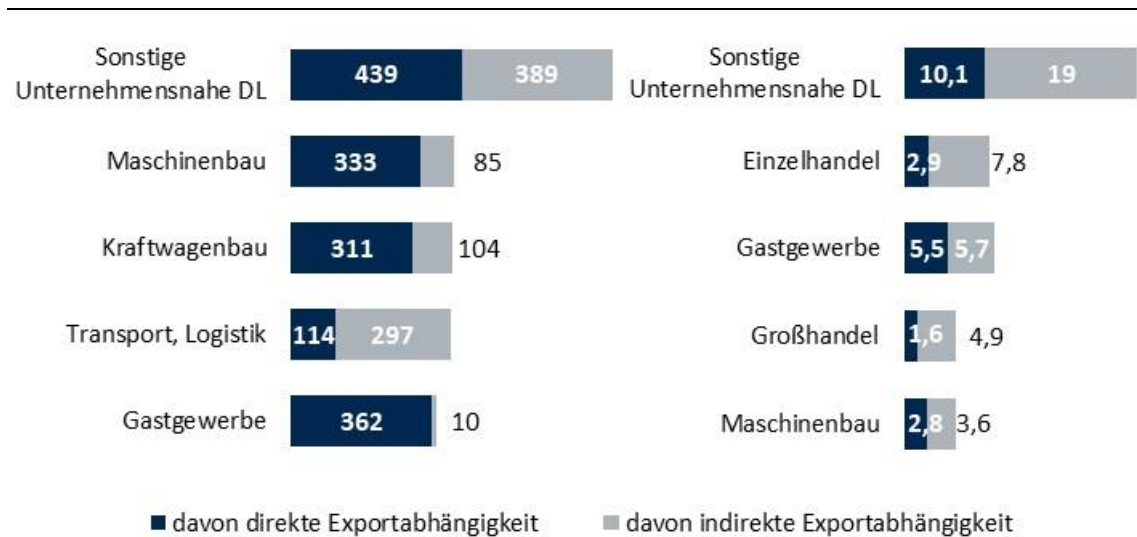


Quelle: Exiobase 2022, eigene Darstellung Prognos

Aus bayerischer Perspektive hängen rund 5 Milliarden Euro Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung von 68.000 Personen am Handel mit der Schweiz. Zu den bayerischen Branchen mit der größten direkten und indirekten Exportabhängigkeit von der Schweiz gehören die Sonstigen Unternehmensnahen Dienstleistungen und der Maschinenbau. Die Branchen mit den meisten abhängig Beschäftigten sind mit 29.000 Personen die Unternehmensnahen Dienstleistungen und mit rund 10.700 Beschäftigten der Einzelhandel (Abbildung 18).

Abbildung 18

Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in ausgewählten bayerischen Branchen, die von der Schweizer Exportnachfrage abhängt, 2019, in Mio. Euro bzw. in Tsd. Personen



Quelle: Exiobase 2022, eigene Darstellung Prognos

5 Was könnte eine Abkehr der Schweiz von der EU bedeuten?

Der Status quo der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz hat Schwächen, aber auch große Vorteile.

Gegenwärtig ist die Schweiz über 120 bilaterale Abkommen wirtschaftlich eng mit der EU verflochten. Es ist aber unklar, wie sich das in den kommenden Jahren ändert. Wie in Kapitel 2 dargestellt, führt die Pattsituation in der Verhandlung zum Rahmenabkommen dazu, dass bestehende unbefristete bilaterale Abkommen nicht mehr aktualisiert werden und befristete auslaufen können. Hierzu zeigen wir anhand von zwei Szenarien, welche Auswirkungen sich potenziell für den künftigen Handel ergeben. Zum einen ist in einigen Bereichen ein Rückfall auf WTO-Vorschriften möglich, zum anderen könnten sich die Handelspartner auf ein weniger umfangreiches Handelsabkommen einigen.

5.1 Rückfall auf WTO-Vorschriften und Freihandelsabkommen von 1972

Vor den aktuell noch gültigen bilateralen Abkommen galt das 1972 abgeschlossene Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (damals EWG). In diesem Abkommen wurden Zölle und Mengenbeschränkungen auf den Handel mit den meisten Gütern abgeschafft. Ausnahmen waren einige Agrarprodukte, insbesondere Fleisch und Milchprodukte. Andere nichttarifäre Handelshemmnisse, wie die Erbringung von Ursprungsnachweisen, wurden in diesem Abkommen dagegen nicht abgeschafft. Da das 1972er Abkommen nicht aktualisiert werden muss, bleiben die in diesem Abkommen vereinbarten Regeln auch ohne neue Verhandlungen bestehen.

Die fehlende Aktualisierung von bilateralen Verträgen in Bezug auf beispielsweise technische Handelshemmnisse, würde gleichwohl zu einer kontinuierlichen Zunahme an Handelshemmnissen zwischen der EU und der Schweiz führen. Findet sich keine Lösung für dieses Problem, laufen in der Praxis nach und nach einige der bilateralen Verträge ersatzlos aus. Das führt schließlich dazu, dass der Handel zwischen der EU und der Schweiz, mit Ausnahme der im Freihandelsabkommen verhandelten Bereiche, auf der Grundlage der Vorschriften der Welthandelsorganisation (WTO) stattfindet. Für das Szenario „Rückfall auf WTO-Vorschriften“ werden kurz die Abkommen der WTO bezüglich der Bereiche des bilateralen Handels dargestellt, die in diesem Szenario, auch unter Beibehaltung des Freihandelsabkommens, ungeregt bleiben. Anschließend wird exemplarisch aufgezeigt in welchen Branchen diese WTO-Abkommen inofgedessen greifen.

Die WTO-Vorschriften unterteilen sich in drei Hauptabkommen. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) legen die Grundprinzipien für den Handel mit Waren und Dienstleistungen fest. Der dritte Vertrag, das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der

Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS), definiert minimale Anforderungen an die Regulierung des geistigen Eigentums in den Mitgliedsstaaten. Jedes Land bestimmt, im Rahmen dieser drei Verträge, die eigenen Bedingungen für den internationalen Handel mit jeweils allen anderen Ländern.

In dem Fall, dass die befristeten bilateralen Verträge ersatzlos auslaufen, fällt der Handel zwischen der EU und der Schweiz zu großen Teilen auf die Grundlage der WTO-Vorschriften zurück. Das führt zu nichttarifären Handelshemmnissen zwischen den Partnern. Allerdings werden auch in diesem Fall keine Zollschranken für den Großteil des Warenhandels entstehen, da das Freihandelsabkommen von 1972 zwischen der EU und der Schweiz nicht befristet ist.

Insbesondere die Bereiche Landwirtschaft, Strommarkt und Luftfahrt würden durch das Auslaufen der bilateralen Verträge eingeschränkt. Im Bereich der Landwirtschaft bzw. der Lieferung von Fleisch- und Milchprodukten in den jeweils anderen Markt, ist der Handel bereits erschwert. Im Strommarkt würde der Schweizer Zugang zu europäischen Handels- und Kooperationsabkommen im Energiebereich verloren gehen. Die Anbindung an das Stromnetz in der EU würde sich zudem nach und nach verkomplizieren. Eine starke Verringerung der Effizienz des Schweizer Strommarktes wäre somit die Folge. Zuletzt würde der Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt in der Luftfahrt erschwert. Ohne neue Abkommen würde insbesondere Kabotage nicht gestattet. Kabotage bezeichnet den Betrieb von Verkehrsverbindungen, bei denen sowohl der Start- als auch der Zielflughafen im Luftraum der anderen Vertragspartei liegt. Damit würden die Operationsmöglichkeiten von Schweizer Flugverkehrsunternehmen stark beschränkt.

Auch in anderen Bereichen würden durch nichttarifäre Handelshemmnisse Einschränkungen entstehen, die von den Handelspartnern für internationalen Handel festgelegt wurden. Wichtigste Beschränkungen der Schweiz auf Exporte und Importe im Rahmen der WTO-Vorschriften sind Regulierungen in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit und Umweltschutz. Die EU fokussiert sich im internationalen Handel dagegen stärker als die Schweiz auf nichttarifäre Handelshemmnisse.

5.2 Brexit-ähnliches Abkommen

Alternativ ist es denkbar, dass sich die Handelspartner auf ein weniger umfangreiches Handelsabkommen als das im Raum stehende Rahmenabkommen einigen, um ein ersatzloses Auslaufen der bilateralen Verträge zu verhindern. Für dieses Szenario wird hier angenommen, dass dieses Abkommen dem Ende 2020 im Zuge des Brexits ausgehandelten Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich gleicht. Die Analyse zeigt, wie ein derartiges Abkommen den Handel zwischen der EU und der Schweiz verändert und in welchen Bereichen weiterhin Handelshemmnisse auftreten.

Sollten die Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz doch wieder aufgenommen werden, könnte eine mögliche Einigung dem Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ähneln. Nach dem Austrittsbeschluss des

Was könnte eine Abkehr der Schweiz von der EU bedeuten?

Vereinigten Königreichs konnten sich EU und das Vereinigte Königreich Ende 2020 auf ein neues Handelsabkommen einigen. Damit wurde ein „No-Deal-Brexit“ und somit ein Rückfall auf die WTO-Vorschriften im Außenhandel vermieden.

Auch im Rahmen eines derartigen Handelsabkommens zwischen der EU und der Schweiz würden nicht alle Hürden in den Bereichen Waren- und Dienstleistungshandel beseitigt werden. Diese wären aber spezifischer und stärker eingegrenzt als ohne ein solches Abkommen.

Im Warenhandel zwischen der EU und der Schweiz würde mit einem Brexit-ähnlichen Abkommen im Vergleich zum WTO-Szenario insbesondere die Kontrolle von Ursprungsregeln erleichtert werden. Der Handel mit ausgewählten Dienstleistungen wäre weiterhin möglich. Verschiedene nichttarifäre Handelshemmnisse, die beim Handel nach WTO-Vorschriften auftreten, würden dagegen weiterbestehen. Diese sind vor allem Produktstandards und Konformitätsbewertungen sowie die Kontrolle von sanitären und phytosanitären Maßnahmen. Produktstandards und Konformitätsbewertungen der Vertragsparteien würden auch im Fall eines Abkommens nicht mehr automatisch gegenseitig anerkannt werden. Exportierende und importierende Unternehmen müssten zusätzliche Nachweise für die Einhaltung dieser Standards erbringen. Auch wären die Vertragsparteien trotz des Abkommens dazu verpflichtet, bei der Festlegung und der Kontrolle der Regelungen, die Vorgaben aus dem SPS-Abkommen zu respektieren. Diese entstehenden nicht-tarifären Handelshemmnisse haben ihren Ursprung darin, dass verschiedene Normen bezüglich der Herstellung von Produkten zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nicht mehr automatisiert gegenseitig anerkannt werden. Eine Einführung derartiger Kontrollen zwischen der EU und der Schweiz würde damit den Warenaustausch massiv beeinträchtigen.

Durch ein Freihandelsabkommen könnten dagegen die Ursprungsregeln zwischen der EU und der Schweiz verbessert werden. Ursprungsregeln besagen, dass zwischen den Vertragsparteien zollfrei gehandelte Waren ihren Ursprung bis zu einem bestimmten Grad im Partnerland haben müssen. Ziel ist, Einfuhren von nicht-weiterbearbeiteten Waren aus Drittstaaten zu verhindern. Auch im bestehenden Abkommen zwischen der EU und der Schweiz sind Ursprungsregeln vereinbart. Im Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich wurden Ursprungsregeln zwar beibehalten, die Kontrolle aber dauerhaft vereinfacht. Hier müssten lediglich Importeure in der EU und der Schweiz die Herkunftsnachweise auf explizite Nachfrage der Zollbehörden vorlegen.

Trotz der großen Bedeutung des Dienstleistungshandels wurde dieser im Handelsabkommen zwischen EU und dem Vereinigten Königreich weitgehend ausgespart. Der Handel mit Dienstleistungen würde mit einem vergleichbaren Abkommen zwischen der EU und der Schweiz prinzipiell möglich bleiben. Dennoch würden auch im Rahmen eines Handelsabkommens nationale Flugdienstleistungen und andere Bereiche vermutlich komplett ausgeklammert werden (Abbildung 19). Statt verschiedene wichtige Bereiche pauschal vom Freihandel auszuschließen, bleibt stattdessen der Handel in vielen Bereichen durch nationale Vorbehaltsregeln weiter eingeschränkt möglich. Diese Vorbehaltsregeln ermöglichen Vertragspartnern den Handel in Branchen, die in Negativlisten genannt werden, in vorher

festgelegten Grenzen zu beschränken. Dennoch ist der Handel prinzipiell weiterhin möglich.

Ein folgenreicher Punkt im Handel mit der Schweiz wäre insbesondere die Einschränkung des Handels mit Finanzdienstleistungen. Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sieht keine Regelung für einen gegenseitigen Marktzugang für Finanzdienstleistungen vor. Stattdessen ist geplant, die regulatorische Zusammenarbeit in diesem Bereich auszubauen. Gegenwärtig können Finanzdienstleister den jeweilig anderen Markt nur mit inländischen Filialen bedienen. Eine ähnliche Regelung wäre im Austausch zwischen der EU und der Schweiz möglich.

Abbildung 19

Regelungen zum Dienstleistungshandel im Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich

Im Abkommen liberalisiert	Handelsbeschränkungen durch Vorbehaltsregeln	Im Abkommen ausgeklammert
Grundsätzlich ist der gesamte Dienstleistungshandel liberalisiert. Ausgenommen: - Bereiche mit Sonderregeln (mittig abgebildet) - Ausgeklammerte Bereiche (rechts abgebildet)	Dazu gehören bestimmte Bereiche, z. B.: - Finanzdienstleistungen - Energie - Verkehrsdienstleistungen - Unternehmensdienstleistungen	Dazu gehören die folgenden Bereiche: - Nationale Flugdienstleistungen - Audiovisuelle Dienstleistungen - Gütertransport im Inlandsseeverkehr - Binnenschifffahrt

Quelle: eigene Darstellung Prognos 2021

Im Ergebnis zeigen die Szenarien, dass der Wegfall der Aktualisierungen der bilateralen Verträge zwischen der EU und der Schweiz den Handel zwischen den Partnern erheblich belasten würde (Abbildung 20). Im Fall eines Rückfalls auf das Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Schweiz sowie die Grundlagen der WTO würden insbesondere neue nicht-tarifäre Handelshemmnisse den Handel und Austausch zwischen den Ländern einschränken. Das würde vor allem den Schweizer Zugang zum europäischen Strommarkt beschränken. Stattdessen könnten sich die Parteien entscheiden, ein alternatives Freihandelsabkommen analog zum „Brexit“ abzuschließen. Eine Beschränkung des Strommarktzugangs könnte somit verhindert und bestehende Hürden im Handel abgebaut werden. Dazu zählt insbesondere die Erleichterung der Erbringung von Herkunftsnachweisen. Damit zeigt sich, dass das Szenario eines Brexit-ähnlichen Abkommens dem Szenario WTO-Vorschriften vorzuziehen wäre.

Abbildung 20

Der Erfolg der bayerisch-schweizerischen Beziehungen wird von der Ausgestaltung der Handelsabkommen abhängen

WTO-Basis + Freihandelsabkommen von 1972	Brexit-ähnliches Abkommen
- Bestehende Einschränkungen in den Bereichen Landwirtschaft und Luftfahrt werden weitergeführt - Der Schweizer Strommarkt wird zusätzlich eingeschränkt - Rückfall auf länderspezifische WTO-Vorschriften führt zu Zunahme an Hemmnissen im Bereich Gesundheit, Sicherheit und Umweltschutz beim Handel in die Schweiz	- Größtenteils ähnliche Hürden wie im ersten Szenario - Erleichterte Kontrolle von Ursprungsregeln - Teilweise Vereinfachung von Handel mit Dienstleistungen mit nationalen Vorbehalten - Möglicherweise Einschränkung im Marktzugang für Finanzdienstleistungen

Quelle: eigene Darstellung Prognos 2022

Jedoch wäre auch ein derartiges Freihandelsabkommen keine gute Lösung für den Handel zwischen Bayern und der Schweiz. Die Entwicklung des Handels zwischen Bayern und dem Vereinigten Königreich seit der Ankündigung eines EU-Austritts des Vereinigten Königreichs spricht hier eine deutliche Sprache. Die bayerische Ausfuhr ins Vereinigte Königreich ist im Zeitraum von 2015 bis 2020 um fast 40 Prozent zurückgegangen, während die Einfuhr stagnierte. Seit dem Austritt im Jahr 2020 hatte der Handel noch weiter abgenommen, während der bayerische Außenhandel mit der übrigen Welt weiter gestiegen ist. Die bayerische Einfuhr aus dem Vereinigte Königreich lag im September 2021 um 21 Prozent niedriger als der Vorjahreswert. Der wirtschaftliche Austausch ist trotz des Freihandelsabkommens schwieriger geworden. Eine Auflösung des Verhandlungspatts zwischen der EU und der Schweiz ist daher für beide Seiten von handelspolitischem Interesse.

6 Die Schweiz hängt stärker von der EU ab als umgekehrt

Ohne eine Lösung für den Streit um das Rahmenabkommen verlieren alle Beteiligten BWS, Beschäftigung und Investitionen.

Die EU und die Schweiz sind im Außenhandel eng miteinander verflochten. Die Exportnachfrage sorgt beim Partner für BWS und Beschäftigung. So generiert die europäische Nachfrage innerhalb der Schweiz knapp 93 Milliarden Euro Bruttowertschöpfung und sichert rechnerisch die Beschäftigung von 549.000 Personen.

Für die Schweiz ist dabei vor allem die wirtschaftliche Verflechtung mit Deutschland von Bedeutung. Knapp die Hälfte der genannten Effekte, nämlich 45 Milliarden Euro BWS (7 Prozent der gesamten Schweizer BWS) und 268.000 Beschäftigte, sind auf Nachfrage aus Deutschland zurückzuführen.

Umgekehrt, also für Deutschland und Bayern, ist jedoch auch die Schweiz ein wichtiger Handelspartner. In Deutschland hängen 33 Milliarden Euro Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung von 440.000 Personen vom Außenhandel mit der Schweiz ab, davon 5 Milliarden Euro BWS bzw. 68.000 Beschäftigte in Bayern.

Ebenfalls in den Bereichen der ausländischen Direktinvestitionen und der Forschung sind die EU bzw. Deutschland oder Bayern mit der Schweiz eng vernetzt. Entsprechend sind diese Bereiche durch die Auseinandersetzung zwischen der EU und der Schweiz besonders betroffen.

Ohne eine Einigung in den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU wären die von der jeweiligen Partnerseite abhängige BWS und Beschäftigung sowie Investitionen und Kooperationen im Bereich der Forschung erheblich eingeschränkt. Für Deutschland wäre dieser Verlust zwar absolut und relativ weniger gravierend als für die Schweiz, es ist dennoch im Interesse beider Parteien eine Lösung für die aktuelle Pattsituation zu finden.

Literaturverzeichnis

Bundesagentur für Arbeit (2021):

Beschäftigtenzahlen nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen)

Bundesamt für Statistik (2022):

Schweizerische Arbeitskräfteerhebung

Bundesbank (2021a):

Bestandsangaben über Direktinvestitionen

Bundesbank (2021b):

Direktinvestitionsstatistiken

Comtrade / Prognos Welthandelsmodell (2022):

Außenhandelsstatistik

Cordis (2022):

EU research projects under Horizon 2020 (2014-2020)

EUREKA Network (2020):

Overview per year

Exiobase (2022):

Multiregionale Input-Output-Tabellen

Prognos AG (2021):

Die bayerische Wirtschaft ein Jahr nach dem Brexit

Statistisches Bundesamt (2022a):

Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Bundesländer, Jahre, Länder

Statistisches Bundesamt (2022b):

Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Bundesländer, Jahre, Länder, Warensystematik

WTO (2022):

Integrated Trade Intelligence Portal

Ansprechpartner/Impressum

Tatjana Vargas

Volks- und Außenwirtschaft

Telefon 089-551 78-258

Telefax 089-551 78-91258

tatjana.vargas@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Juni 2022

Weitere Beteiligte

Dr. Michael Böhrer

Telefon 089 95 41 586-701
michael.boehmer@prognos.com

Johann Weiß

Telefon 089 95 41 586-705
johann.weiss@prognos.com